

ANALITIS KEWENANGAN DALAM BIDANG AGAMA DAN DELEGASI KEWENANGANNYA KEPADA PEMERINTAH DAERAH

Dahlia¹

¹Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, Indonesia



DOI: <http://dx.doi.org/10.33603/hermeneutika.v3i2>

Diterima: Juli 2020; Direvisi: 31 Agustus 2020; Dipublikasikan: Agustus 2020

Abstrak: Reformasi membawa perubahan yang cukup berarti terhadap hubungan pusat dan daerah. Meskipun desentralisasi menjadi sistem yang diharapkan menyelamatkan tata kelola negara dan pemerintahan Indonesia. Pengaturan kewenangan pemerintah pusat dalam bidang agama nampaknya juga tidak secara konsisten dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Seiring dengan dikeluarkannya UU No.22/1999 pada tahun yang sama Pemerintah mengeluarkan UU No.44 Tahun 1999. Penelitian ini melihat Implementasi kewenangan absolut Pemerintahan bidang agama dan delegasi kewenangannya kepada pemerintah daerah. Penelitian ini merupakan penelitian deskripsi analitis. Hasil penelitian menyatakan Pengaturan urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat mengenai agama sebelumnya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Yang menjadi ada kewenangan pusat yaitu: Penetapan hari libur keagamaan. Memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, Menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan.

Kata Kunci: agama, kewenangan, pemerintah daerah

¹ Dahlia

Email : dahlia.unkris@gmail.com

I. PENDAHULUAN

Reformasi membawa perubahan yang cukup berarti terhadap hubungan pusat dan daerah. Meskipun desentralisasi menjadi sistem yang diharapkan menyelamatkan tata kelola negara dan pemerintahan Indonesia yang rapuh dalam membangun *nation buildingnya*.¹ Proses demokratisasi dan desentralisasi melalui paket kebijakan politik yang dilalui dengan tiga fase perubahan UU Pemerintahan Daerah sejak tahun 1999 hingga 2014, belum mampu menjawab ketegangan-ketegangan pusat dan daerah, termasuk menempatkan bidang agama dalam kontestasi politik pemerintahan antara pusat dan daerah. Hal ini ditandai dengan massif daerah pada awal reformasi mengeluarkan regulasi yang bernuansa agama yang telah dituliskan dalam banyak laporan penelitian yang fokus pada pelaksanaan otonomi daerah dan demokrasi.² Regulasi tersebut tidak juga

terhenti meskipun Pemerintah Pusat telah melengkapi perubahan melalui UU No.32/2004 dalam koordinasi hubungan pusat daerah, dan juga dalam instrumen peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman daerah dalam menjalankan kewenangannya.

Adanya permasalahan pengaturan dan penerapan mengenai urusan bidang agama antara pemerintah pusat dan daerah diantaranya mengenai batasan pelaksanaan frasa “menumbuh kembangkan kehidupan beragama” diterjemahkan tanpa melihat kesatuan sistem hukum dalam negara kesatuan Republik Indonesia. Urusan Pemerintah bidang agama disebutkan pertamakali dalam Undang-Undang diatur dalam Pasal 7 UU No.22/1999, yang kemudian diteruskan pada Pasal 10 ayat (3) UU No.32/2004 tidak menghentikan daerah mengeluarkan kebijakan mengenai agama bahkan yang bertentangan dengan konstitusi.

Setelah amandemen UUD 1945, Indonesia kembali menegaskan sebagai negara kesatuan, dan negara berdasarkan hukum, serta menegaskan kembali Pancasila sebagai landasan filosofis bangsa yang tidak diubah dalam pembukaan UUD 1945 dan sebagai pedoman etis serta moral dalam bernegara. Termasuk menegaskan bagaimana memosisikan agama sebagai bagian dari tanggung jawab negara kepada warga negaranya sebagaimana tertuang dalam Bab XA Pasal 28E ayat (1) dan (2) dan Bab XI Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUD Negara RI Tahun 1945.

Pengaturan kewenangan pemerintah pusat dalam bidang agama nampaknya juga tidak secara konsisten dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Seiring dengan dikeluarkannya UU No.22/1999 pada tahun yang sama Pemerintah mengeluarkan UU No.44

yang dilakukan oleh Amin Muzakir pada tahun 2006 yang berjudul *Menjadi Kota Santri: Wacana Islam dalam Ruang Urban di Tasikmalaya*. Lihat Rumadi dkk, *Agama dan Kontestasi Ruang Publik, Islamisme, Konflik dan Demokrasi*, (Jakarta: The Wahid Institute, 2011), hlm. 21-26.

¹ Syamsudin Haris, ed, *Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2005 Cetakan kedua xi), hlm. xi.

² Penelitian yang dilakukan antara lain oleh Robin L Bush yang dilakukan pada tahun 2007 yang mencatat ada 78 Perda bernuansa agama tersebar di 52 kabupaten/kota di Indonesia. Pada tahun 2006 Subair dan Samsul Patinjo dalam buku *Pluralitas Politik dan Gerakan Formalisasi Agama: Catatan Kritis atas Formalisasi Agama di Maros dan Pangkep*, Pada tahun 2006 penelitian yang dilakukan Syamsurijal Adnan dan Zubair Umam dalam buku *Perdaisasi Syariat Islam di Bulukumba*, Tahun 2007 penelitian yang dilakukan Haedar Nasir yang berjudul *Islam Syariat: Reproduksi Salafiyah Ideologis di Indonesia*, yang mengulas penerapan syariat Islam di Sulawesi selatan, Aceh, Jawa Barat, dan beberapa daerah lain. Penelitian yang dilakukan Sutrisno di wilayah Garut Jawa Barat tentang Penerapan Syariat Islam: Persepsi Masyarakat Garut tahun 2003, Penelitian Syaikh Abdullah dan Rahima yang berjudul *Perempuan dalam Arus Formalisasi Syariat Islam: Studi kasus Formalisasi Syariat Islam di Garut*, Penelitian yang dilakukan Elsam pada tahun 2008 mengenai Pengkajian atas Perda-Perda Bermasalah, Penelitian yang dilakukan Sudarto yang membahas perda bernuansa agama di Sumatera Barat tahun 2006, Penelitian yang dilakukan oleh *Center for Study of Religion and Culture* (CSRC) tentang Syariat Islam dan HAM, Dampak Perda Syariah terhadap Kebebasan Sipil, Hak Perempuan dan Non-Muslim tahun 2007, Penelitian

Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Pemerintah Provinsi Aceh yang salah satu materi muatannya memberikan kewenangan Pemerintah Daerah Aceh untuk melaksanakan syari'at Islam. Dengan pemberian kewenangan tersebut Aceh terus melaju mengeluarkan sejumlah Peraturan Daerah yang materi muatannya mengatur agama tertentu sebagai dasar penyelenggaraan negara, tetapi juga pada ranah yustisi karena sejumlah Qanun mengatur hukum cambuk sebagai pemidanaan yang tidak diatur dalam hukum pidana Indonesia.³ Pemberian kewenangan pemerintah pusat bidang agama pada pemerintah Aceh melalui UU dalam penerapan syariat Islam tetap diberikan meskipun kewenangannya melampaui standar asimetrisme dalam tatakelola negara kesatuan.⁴ UU yang mengatur otonomi khusus Aceh diubah pada tahun 2001 dengan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Daerah Istimewa Nangro Aceh Darussalam yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dengan tetap menyertakan kewenangan pelaksanaan syariat Islam pada salah satu materi muatannya.

Penelitian ini membahas pengaturan bidang agama yang menjadi kewenangan pemerintah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian ini akan membahas bagaimana negara memosisikan agama dalam norma tertinggi negara dan peraturan perundang-undangannya. Dari norma yang tertinggi hingga kewenangan yang diatur mengenai pola hubungan pusat dan daerah secara khusus yang diatur dalam UU Nomor 23/2014 secara khusus pada pasal 10 ayat (1) dan (2) serta penjelasannya. Penelitian ini juga akan mengkaji bagaimana

pemerintah pusat menggunakan kewenangannya dan memosisikan agama pada pengelolaan hubungan pusat dan daerah.

II. PEMBAHASAAN

Dalam lingkup hukum tata negara kebanyakan ahli hukum tata negara menggunakan istilah kekuasaan dengan istilah wewenang. Dalam ilmu hukum kewenangan atau wewenang merupakan konsep yang amat penting. Wewenang dalam bahasa Inggris disebut *authority* atau dalam bahasa Belanda disebut *bevoegheid*.⁵ *Authority* dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*. (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). Sehingga pengertian wewenang bisa diartikan sebagai kekuasaan yang sah. Dapat juga dikatakan bahwa wewenang adalah kekuasaan hukum yang dimiliki oleh pejabat untuk memerintah atau bertindak. Parameter yang dipakai dalam penggunaan wewenang adalah kepatuhan hukum ataupun ketidakpatuhan hukum (*improper legal or improper illegal*).

Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan/Pejabat/Penyelenggara negara untuk mengambil keputusan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Beberapa ahli mengatakan bahwa kewenangan dengan sebutan kompetensi. Kompetensi berasal dari bahasa Latin yaitu *competentia* yang berarti *hetgeem aam iemend teokomt* (apa yang menjadi wewenang seseorang). Kompetensi diartikan sebagai kewenangan (kekuasaan) untuk menentukan atau

³ Qanun yang memuat hukum cambuk antara lain Qanun Nomor 5 tahun 2000 tentang Penerapan Syariat Islam, Qanun Nomor 11 tahun

⁴ Faisal Santiago, dan Ninuk Triyanti, *Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif*. (Jakarta: Penerbit Rajawali Pers, 2014), hlm. 479.

⁵ *Ibid*

merumuskan sesuatu.⁶ S.F Marbun menyatakan kompetensi (*authority, gezazg*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap golongan orang tertentu maupun kekuasaan tertentu terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun kekuasaan pemerintah. Kompetensi merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang. Sehingga wewenang dapat juga diartikan kemampuan bertindak yang dilakukan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan hukum.⁷

Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia mempunyai dinamika yang tinggi dan telah berkali-kali terjadi perubahan peraturan perundang-undangan yang menjadi basis legalitasnya. Perubahan tersebut dilatar belakangi bahwa setiap peraturan perundang-undangan memuat konsep otonomi daerah yang berbeda-beda sesuai dengan dinamika sosial politik, budaya dan ekonomi yang terjadi. Pengaturan pelaksanaan otonomi daerah sejak Indonesia merdeka antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.⁸ Oleh karenanya penulis akan melakukan perbandingan pengaturan bidang agama dalam Undang-Undang yang disebutkan di atas. Dalam melihat konsep otonomi

daerah dan bagaimana pengaturan bidang agama diwadahi dalam peraturan perundang-undangan, penulis juga akan merujuk pada konsep pengaturan otonomi daerah berdasarkan hirarki perundang-undangan dari yang tertinggi yaitu konstitusi, yaitu yang diatur dalam Pasal 4 (1), Pasal 17 dan Pasal 18A, 18B Pasal 29 dan Pasal 28E UUD NRI 1945, dan peraturan perundang-undangan lainnya terkait agama.

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif analitis, yaitu bagaimana norma yang mengatur agama dalam pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan konstitusi dan tata kelola negara berdasarkan kewenangan Pusat dan Daerah. Serta mengenai pertentangan norma pengaturannya. Berdasarkan jenis penelitian ini merupakan masuk dalam penelitian hukum, dengan bentuk yuridis normatif.⁹ Penelitian hukum normatif berfungsi untuk memberikan argumentasi yuridis ketika terjadi kekosongan hukum, kekaburan dan konflik norma, yang berperan untuk mempertahankan aspek kritis dari keilmuan hukumnya sebagai ilmu normatif yang *sui generis*,¹⁰ sehingga landasan teoritis yang digunakan adalah landasan teoritis yang ada dalam hukum normatif/kontemplatif.¹¹

⁹ Penelitian hukum adalah penemuan kembali secara teliti dan cermat data hukum untuk memecahkan permasalahan hukum, Cohen and Olson penelitian hukum adalah *legal research is the process finding the law that govern activities in human society*. Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa penelitian hukum adalah proses menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum dan doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm 27-34.

¹⁰ Sifat yang khas yang tidak bisa disamakan dengan ilmu-ilmu lainnya

¹¹ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Pranada Media Group, 2017), hlm.12

⁶ Zudan Arif Fakrulloh, *Tertib Regulasi Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah*, dalam Faisal Santiago dan Nunik Triyanti, ed, *Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm.35.

⁷ S.F.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm.154.

⁸ Zudan Arif Fakrulloh, *Arsitektur Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, dalam Faisol Santiago, op.Cit, hlm. 17.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Secara khusus penelitian ini membahas kewenangan absolut Pemerintah Pusat yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23/2014. Kewenangan absolut adalah kewenangan yang secara khusus disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang disebutkan dalam Pasal 9 yaitu urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat diatur dalam Pasal 10 ayat (1) yang mencakup 6 bidang salah satunya adalah agama. Pengaturan urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat mengenai agama sebelumnya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pada UU 23/2014 urusan pemerintahan secara tegas ditambahkan frasa “absolut” dalam enam bidang urusan pemerintah pusat yang hanya disebutkan sebagai “urusan pemerintah pusat” saja dalam dua UU Pemerintahan Daerah sebelumnya. 1. UU No. 22/1999 2. UU Nomor 32/2004 3. UU No.23/2014

1) Diatur dalam Bab IV tentang Urusan Pemerintahan pada Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan bahwa Urusan Pemerintahan Absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi: a. Politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama.

2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat: a. melaksanakan sendiri; atau b. melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

3) Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf h, yang dimaksud dengan “urusan agama” misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, misalnya penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Qur'an (MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan sebagainya.

Berdasarkan perbandingan pengaturan tiga undang-undang tentang pemerintahan daerah di atas bahwa pemerintah pusat semakin menegaskan kewenangan pemerintah pusat pada 6 bidang tersebut dengan menambahkan frasa “absolut” di UU yang saat ini masih berlaku yaitu UU No.23/2014 dan menegaskan bahwa dalam bidang agama ada tiga bidang yang menjadi kewenangan pusat yaitu:

1. Penetapan hari libur keagamaan.
2. Memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama.
3. Menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan.

V. KESIMPULAN & SARAN

Kewenangan absolut Pemerintah Pusat secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Kewenangan absolut adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diatur dalam Pasal 10 ayat (1) yang mencakup 6 bidang salah satunya adalah agama. Pengaturan urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat mengenai agama sebelumnya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun

1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berada dibawah hierarki UUD 1945 yang berisi norma fundamental dan aturan pokok. Dalam bidang agama ada tiga bidang yang menjadi kewenangan pusat yaitu:

1. Penetapan hari libur keagamaan.
2. Memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama.
3. Menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan

DAFTAR PUSTAKA

- Diantha, I Made Pasek, Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum, (Jakarta: Pranada Media Group, 2017)
- Fakrulloh, Zudan Arif, Tertib Regulasi Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah, dalam Faisal Santiago dan Nunik Triyanti, ed, Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014)
- Faisal Santiago, dan Ninuk Triyanti, Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif. (Jakarta: Penerbit Rajawali Pers, 2014)
- Haris, Syamsudin ed, Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah (Jakarta: LIPI Press, 2005 Cetakan kedua xi)
- Ikhsan Setiawan, Muhammad, Otto Fajarianto, Robbi Rahim, Janner Simarmata, Dahlan Abdullah, Ansari Saleh Ahmar, Darmawan Napitupulu, Heri Nurdyanto, and Rahmat Hidayat. 2018. "Technology of Web GIS and Mobile GIS for Airport Business Area Development."
- Marzuki, Peter Mahmud, Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm 27-34.
- S.F. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, (Yogyakarta: Liberty, 1997)
- Qanun yang memuat hukum cambuk antara lain Qanun Nomor 5 tahun 2000 tentang Penerapan Syariat Islam, Qanun Nomor 11 tahun
- Rostini, Deti, Nur Fuadi, Moh Sutarjo, and Otto Fajarianto. 2020. "The Management of Teachers Competency of Islamic Religious Education to Improve Learning Quality in Madrasah Aliyah." *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*.
- Zudan Arif Fakhrulloh, Arsitektur Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam Faisaol Santiago